

A GAZDASÁGI SZERVEZETEK SZEREPE A KÖZÖSSÉGI FEJLESZTÉSEK FINANSZÍROZÁSÁBAN

(Public-Private Partnerships in Financing Public Services)

LÁSZLÓ MÁRIA

*Kiindulópontok - elméleti alapok
(A közjótól a kooperatív városmenedzsmentig)*

Az össztársadalmi és/vagy a gazdálkodó szervezetek által történő finanszírozása a közösségi funkcióknak és fejlesztéseknek; a gazdasági kapcsolatok olyan rendszerét hozza létre, mely meghatározza a gazdasági szemléletet és a gazdasági cselekvés motivációit egyaránt.

A *közjó elmélete* alapján a közösségi funkciók finanszírozása és az ilyen irányú szükségletek kielégítése az egész társadalom ügye, össztársadalmi érdek, amelyről alapvetően az államnak kell gondoskodni. Az állam által történő finanszírozás eszközrendszerében ez esetben a központi költségvetés a meghatározó. A központi költségvetési támogatás és a központi adók (pl. nyereség-adó, ÁFA, stb.), valamint az egyéb állami bevételek (pl. szerencsejátékok, totó-lottó haszna), illetve ezen központi bevételek célirányos átengedése és felhasználása a közösségi funkciók és fejlesztések finanszírozásában a domináns tényező.

Maga az állami támogatás is lehet közvetlen és közvetett. Utóbbi esetben az állam bizonyos bevételéről lemond a közösségi funkciók finanszírozása céljából (pl. adóbevételek egy részének átengedése vagy a központi költségvetésből elkülönített pénzalapokba történő forrás átengedés). A forrás átengedés és forrás átcsoportosítás különböző technikáinak alkalmazása eltérő érdekviszonyokat érint, a központi szervek kapcsolatrendszerében és a vállalatok, illetve a fogyasztók viszonyrendszerében is (pl. a beszedett adók átengedése, pántlikázása, pénzalapok támogatása, stb.) más hatásokat vált ki a különböző gazdasági szereplők esetében, mint az adókedvezmények alkalmazása vagy a verseny semlegesség megsértése.

A gazdálkodó szervezetek szerepe mintegy külsődleges támogatóként jelenik meg azon elméleti kiindulópontot figyelembe véve, hogy mindenki vegyen részt a közjó finanszírozásában. Lényeges az állam (adópolitika) és a vállalati támogatás aránya, melyben a központi adórendszer és az állam szerepvállalása, valamint a társadalmi elvárások általában meghatározzák a gazdasági szervezetek magatartását, a közösségi funkciók finanszírozásában való részvételüket is.

A közjó elmélete az alkalmazott gazdaságpolitikai gyakorlatban gazdasági rendszerenként és országonként eltérő módon jelenik meg. Mindez nemcsak az állam és a piac viszonyának alakulására, az állam és a gazdasági szervezetek viszonyára, hanem a non-profit szektor kialakulására és fejlődésére is hatással volt, különösen érintve a szociálpolitika, oktatás, egészségügy, kultúra, ágazati finanszírozás kérdéseit.

A világgazdaságban a gazdasági problémák és a gazdasági válságok egyre inkább előtérbe helyezték a források pluralitásán nyugvó, több forrásból származó finanszírozási megoldásokat, ahol is a gazdaság minden szereplője egymás mellett és a partnerség elve alapján részt vállal a közösségi funkciók és fejlesztések finanszírozásában. Természetesen Magyarországon és a kelet – közép-európai országokban ennek a feltételrendszere a rendszerváltással, a gazdaság sokszektorúvá válásával teremtdött meg.

A közös elmélete alapján a gazdasági szervezetek elsődlegesen, mint piaci szereplők kapcsolódnak a közösségi funkciók finanszírozásába - a költségvetésbe befizetett adókon keresztül vagy a vállalati támogatások révén, mintegy külső szereplőként. Nyilvánvaló, ez esetben is fontos, hogy valamilyen gazdasági érdek, társadalmi elvárás, stb. motiváló erőként megjelenjen és a különböző gazdasági szereplők cselekvése integrált folyamatként realizálódjon.

Az *emberi tőke elmélete* az állami finanszírozás azon sajátos formáit helyezi a közösségi funkciók finanszírozásának középpontjába, amikor a gazdálkodó szervezetek érdeke a munkaerő újratermelését és a foglalkoztatott munkaerő minőségét, színvonalát, kvalitásait érinti (pl. oktatás, kultúra, egészségügy, szakképzés - általános műveltség, innovációs készség, stb.).

E megközelítés alapján beszélhetünk a vállalati szociálpolitika, a munkahelyi képzés és művelődés és más területek vállalati támogatásáról, mely megjelenhet önálló vállalati intézményrendszerek formájában vagy a vállalatok által fizetett járulékok, céladók alkalmazása révén. Ilyen funkciót tölt be pl. a szakképzési hozzájárulás, műszaki-fejlesztési hozzájárulás.

A gyakorlat az emberi tőke elméleti kiindulópontja alapján is sokféle és változatos formákat hozott és hozhat létre a közösségi funkciók és fejlesztések finanszírozása terén, elsődleges célként szem előtt tartva a munkaerő színvonalának növelését. Ide sorolhatjuk azokat az együttműködési megállapodásokat is, melyek a vállalatok és a helyi önkormányzatok között jöttek létre, így pl. intézmények működtetésére vonatkozóan és a költségek sajátos megosztását vagy átvállalását alkalmazva.

A gazdálkodó szervezetek, főként az üzleti/profit szervezetek részvétele sok tényezőtől függ, de főleg az adórendszer és a gazdasági - társadalmi környezet által determinált, ideértve az állam - piac viszonyát és a helyi kapcsolatrendszerek alakulását is.

A *költség-haszon elméletek* és a különböző jövedelmezőségi elméletek megközelítési módjait e tanulmánynak nem célja részletezni. Ez a megközelítési mód gyakorlatilag a nyereség/profit újraelosztásának, átcsoportosításának különböző technikáit érinti, az ágazatok közötti és az egyes ágazatokon belüli eltérő jövedelmezőségi lehetőségeket veszi figyelembe az alkalmazott finanszírozási megoldásoknál.

Különösen érvényesülhetnek ezek a technikák a kultúra finanszírozásánál. Ilyen eszközök, pl. a járulékok kivetése, árbevétel vagy nyereség arányában kivetett hozzájárulások, stb. alkalmazása, de esetenként előfordulnak a megegyezésen alapuló jövedelem átcsoportosítások is, vagy a feladatok és programok közös együttműködésen nyugvó finanszírozása is. Jól működtethető ilyen együttműködés kistélepléseken a vendéglátóipari egységek és a művelődési ház, illetve az önkormányzatok megegyezése alapján.

A *környezetelméleti* megközelítések a közösségi funkciók - különösképpen a külső gazdasági hatások (externáliák) finanszírozásánál kapnak nagyobb hangsúlyt, mint elméleti kiindulópontok. Azáltal, hogy új értelmezést kap és tágul a vállalkozások környezete (technikai, ökonomiai, szociális, ökológiai környezete) - a fogyasztói elvárások kapnak nagyobb szerepet a gazdasági szervezetek magatartását és cselekvési motivációit illetően.

Ez a megközelítési mód találkozhat azokkal a *vállalat elméleti* megközelítésekkel, melyek a vállalkozások szűkebb és tágabb környezetét veszik alapul. A vállalat, mint szervezet, és mint cselekvő személyiség, illetve a döntésekben részt vevők szerepének vizsgálatával a témánk szempontjából kiemelhető kérdések:

- a vállalatok, gazdasági szervezetek külső és belső kapcsolatrendszerei,
- a kollektívák szerepe és az identitás (helyi és regionális szinten),
- külső környezet, mely a cselekvés szükségletét váltja ki,
- helyi hatalomban való részvétel, presztízs szerepének értéke,
- a gazdasági tevékenységek nem gazdasági következményei,
- a tranzakciós költségek növekedése,
- a jövő orientált gazdasági szemlélet illetve felkészülés a jövőbeli lehetőségekre különböző konfliktusokra,
- az információ szerepének és igényének növekedése,
- előrelátási képességek növekedése,
- a gazdasági etika értelmezése, hatásai,
- a racionalitás és a forrásallokáció lehetőségei,
- a fogyasztásban a választási lehetőségek bővülése,
- a környezet tágabb értelmezésének ártértékelődése, stb.

A felsorolt szempontok - melyek sorát folytathatnánk - rámutatnak arra, hogy a gazdasági szervezetek szempontjából a környezet nem csak eszköz a célok eléréséhez, hanem a kapcsolatban álló emberek, szervezetek, intézmények fontosak és azok véleménye is egyre fontosabbá válik a gazdasági szervezetek és azok környezetében lévő más szervezetek, intézmények és egyének, illetve csoportok együttműködésében, a helyi és a vállalati politika formálásában.

A helyi kapcsolatrendszereket meghatározó tényezők és folyamatok között vannak olyanok, amelyek kitágítják a teret (pl. tömegtermelés, szállítás, stb.) és vannak, amelyek szűkítik azt (pl. helyben igénybe vehető szolgáltatások, stb.).

A gazdasági szervezetek - saját helyzetük optimalizálása érdekében is részt vesznek a társadalmi optimum és az általános gazdasági egyensúly létrehozásában, a gazdasági funkcióik realizálása során vagy éppen a lobby-tevékenységeik révén.

A marketingszemléletű településfejlesztés

A helyi együttműködést ösztönzi a településeken - különösképpen a városokban az olyan új szemléletű döntési folyamat, melynek során jellemzővé válik:

- a társadalmi, gazdasági és szociális érdekcsoportok bevonása az őket érintő projektek kidolgozásába,
- a település minden érdekcsoportjának tájékoztatása, kommunikációs csatornák kiépítése,
- a településszintű erőforrás menedzsment és a helyi kooperáció.

A marketing szemléletű településfejlesztés célja a hely előnyeinek termékké alakítása (várostermék, helytermék) - ahol is szoros és intenzív az együttműködés az állami, az önkormányzati és a magánszféra között.

A kooperatív városmenedzsment tudatos választását tapasztalhattuk pl. Köln, London esetében. Magyarországon úgy tűnik, hogy a külföldi tőke és a vegyes vállalatok, de a nemzetközi pályázatok elvárásai is a kooperatív városmenedzsment irányvonalát ösztönzik és a projektorientált városfejlesztéshez kapcsolnak inkább fejlesztési forrásokat. A nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják, hogy ez esetben találhatók meg leginkább az ipari és technológiai parkok, az innovációs központok és az új technológiák, éppen a gazdasági szervezetek támogatásával és közösen alakítanak ki kulturális, kutatási, rendezvényi funkciókat az adott településen és annak térségében is. A fejlesztési pénzek és az állam részvétele is kooperatívva tehető.

Magyarországon még csak kezdeti jeleit találhatjuk a marketing szemléletű településfejlesztésnek és a kooperatív városmenedzsmentnek. Az igény különösen a városfejlesztési koncepciók és a marketingkoncepciók készítésének folyamatában fogalmazódott meg a nagyvárosainkban.

Vannak városok itthon és külföldön, melyek az ún. *reklám- és imázspolitikát* választották, ahol is a kereskedelem, a belváros bevásárlási és szolgáltatási funkciók értékesítését célozták meg. Ez esetben a gazdasági szervezetekkel az együttműködés ezekben az ágazatokban jóval intenzívebb, mint a többi ágazatban. Valójában ilyenkor a keresletösztönzés és a beruházások befolyásolása áll a középpontban (pl. Hamburg, Budapest). E módszer nem igen alkalmas a közfeladatoknak és a szociális problémáknak a megoldására.

Más esetekben (pl. Székesfehérvár) azzal találkozunk, hogy az önkormányzat a helyi gazdasági szervezetek bevonásával is a város eladását menedzseli, ahol is a termék a város és annak minden közszolgáltatása.

Láthatjuk, hogy a marketing szemléletű településfejlesztés különböző irányzata a gazdasági szervezetek célcsoportján belül más - más csoportokat preferál, esetenként az együttműködés beszűkülhet egy - egy konkrét, meghatározó gazdasági szervezetre, a helyi politika szempontjából legfontosabb gazdasági aktorra, nagyvállalatra, egy-egy ágazat képviselőjére.

Szélesebb körű az együttműködés a *szolgáltatásmarketing* alkalmazása esetében a helyi gazdasági szervezetekkel, amikor is a szolgáltatások tervezésébe az önkormányzat, mint semleges moderátor vonja be a cégeket, főként a húzóágazatok képviselőit (Göteborg, Magdeburg és potenciálisan Győr lehet erre példa).

A gazdasági szervezetek bevonása és a helyi együttműködés mechanizmusának kialakítása időigényes és költséges folyamat, főképpen a magas tranzakciós költségek miatt. Azáltal viszont, hogy a településpolitikai, a városfejlesztési koncepció mögött létrejön/létrejöhét a helyi konszenzus, nagyobb a megvalósítás társadalmi bázisa, és ezáltal a realizálás és a megtérülés esélye is. Azok, akik részt vesznek a helyi feladatok alakításában, a fejlesztési koncepció kidolgozásában, jobban magukénak érzik a település ügyeit és a fejlesztéseket, mert tudják, hogy igényeik (kívánságaik) kerültek ott megfogalmazásra.

A gazdasági szervezetek részvétele fontos:

- a településidentitás és régióidentitás,
- a település-arculat,
- a településkultúra, magatartás,
- a település-kommunikáció szempontjából is.

Az együttműködés sajátos területei:

- a városfejlesztési koncepció alakítása és végrehajtása,
- ötletek, szellemi bázis biztosítása,
- lobby tevékenység,
- forrás-szerzés és azok koncentrálása,
- a település bemutatása (kiállításokon, vásárokon, konferenciákon és különböző írott anyagokban, prospektusokban),
- személyes kapcsolatok és találkozások szervezése,
- együttműködési megállapodások előkészítése és realizálása,
- kiadvány politika alakítása,
- kódrendszer létrehozása, stb.

E sorba illeszthetők a több funkciót biztosító *szponzorálási tevékenységek*.

Empirikus vizsgálatok azt mutatják, hogy általában a gazdasági szervezetek mérete és a költségvetési korlátaik puha- vagy kemény jellege a meghatározó és kisebb mértékben játszik szerepet a jövedelmezőség, az elért nyereség (bár egyre inkább összekapcsolódnak, összefüggésben állnak a különböző tényezők).

A baranyai megyeszékhely nagyvállalatainál gyakorlatilag napi bontásban mérik a beérkező támogatási kérelmeket (napi átlagban 10-15 kérelmet, évi átlagban több mint 3000) írásbeli vagy személyes megkeresést említettek a vállalatvezetők az interjúk során. Ma már jellemző, hogy a nagyobb vállalatok, ahol főként a reklámköltségeik terhére szponzorálnak, intézményesített vagy informális csatornákon keresztül kialakítanak egy sajátos munkamegosztást is, a nagy szponzorok között végbemegy egy sajátos funkciómegosztás (oktatás, sport, kultúra, egészségügy finanszírozását illetően).

Az infrastruktúra fejlesztés, közművesítés terén viszont az önkormányzatoktól elvárják, hogy oldja meg a feladatot, adottságként, előfeltételként kezelik ezek meglétét.

A klasszikus szponzori tevékenység (sportklubok, fesztiválok és rendezvények támogatása, stb.) mellett a gazdasági szervezetek a helyi iparüzési adó meghatározott %-áról szóló rendelkezést is a szponzori tevékenységhez sorolják, és szigorúan számon tartják és nyilvánosságra is hozzák, hogy ki az általuk megnevezett kedvezményezett és ez esetben mekkora összegről van szó egy-egy pl. kulturális intézmény, színház esetében.

A rendszeres, klasszikus szponzori tevékenység és az iparüzési adó meghatározott %-áról szóló rendelkezés mellett gyakorlatilag minden cég külön kezelte a különböző ún. jótékonyági támogatásokat (pl. óvodák támogatása gyerekjátékok vásárlásához, iskolai kirándulások és rendezvények pénzeszközökkel történő segítése, egy-egy városi szintű rendezvény díjazottjainak elismeréséhez nyújtott pénzbeli vagy természetbeni támogatás, stb.) Ezek eseti támogatások és reklámhatásuk, nyilvánosságuk is lényegesen kisebb körben érzékelhető, mint az előbbi eszközrendszerek esetében. Tapasztalható, hogy a gazdasági szervezetek is keresik a lehetőségeket, az új formákat e téren is. Van olyan vállalat, amelyik pl. képzőművészeti pályázat kiírását tervezi, melynek anyagát több kiállításon bemutatnák majd.

Az oktatás, de még inkább az egészségügy támogatásának projekt-orientált jellege növekszik, mivel a vállalatok akkor támogatnak inkább, ha konkrét berendezésre van igény és annak a funkciója is egyértelműen megnevezett. (Pécssett pl. mentőállomásra vagy klinikákra és kórházakba berendezés, diagnosztikai központ, hajléktalanok háza, stb.).

A gazdasági szervezetek szempontjából a közösségi funkciók támogatása és a fejlesztések finanszírozása relatíve olcsóbb reklám, mint pl. a fizetett hirdetések a tömegkommunikációban. Ugyanakkor ennek ellenére jól érzékelhető, hogy ennél többről van szó helyi szinten (pl. presztízs, társadalmi elvárás és elismertség, közösségi kapcsolatrendszer, fogyasztói bázis és a fogyasztókkal, politikával való kapcsolat, stb.).

A nagyobb vállalatok a vállalatpolitika céljai között a szponzorálás és a különböző támogatások prioritás-sorrendjét is meghatározzák. Kedvezőbb a támogatásokhoz való viszonyulás a fejlesztések esetében, a működtetés finanszírozását és annak támogatását (főként az önkormányzati intézmények esetében) kevésbé szívesen vállalják.

A gazdasági szervezetek között a szponzorálás bármelyik formáját tekintve sajátos helyzetben vannak az önkormányzatok tulajdonában lévő cégek (Kft., Rt. formájában működő gazdasági társaságok). Tapasztalataink szerint e körben még inkább, mint máshol az első számú vezetők beállítottsága és az önkormányzat választott vezetőivel való személyes kapcsolata a meghatározó, ha az alaptevékenységen kívüli helyi közösségi funkciók finanszírozásáról van szó.

Vannak olyan cégek, amelyek hasonlóan a magánvállalatokhoz, szponzorálnak rendezvényeket, támogatnak alapítványokat és ezekről saját hatáskörben, önállóan is döntenek. Másoknál a vezető véleménye az, hogy csak akkor hajlandó rendezvényeket szponzorálni, ha a tulajdonos önkormányzat (a polgármester) írásban utasítja erre. Talán ez a példa jól illusztrálja a témával kapcsolatos helyi konfliktusokat is.

A gazdasági szervezetek a helyi kapcsolatrendszereken keresztül vesznek részt és kapcsolódnak a közösségi funkciók finanszírozásához.

A helyi kapcsolatrendszerek jellemzői lehetnek:

- Önkéntes adakozás, eseti támogatások esetében, formalizált vagy nem formalizált módon. Ez esetekben a gazdasági szervezetek elsődlegesen helyi társadalmi elvárásoknak kívánnak eleget tenni.
- Átadott, átvett pénzeszközök formájában, mely leginkább a rendszeres kapcsolatokra jellemző és fejlesztések finanszírozásánál is alkalmazható megoldás.
- Együttműködési megállapodásokon nyugvó rendszeres kapcsolatokban, ahol már a gazdasági érdekek inkább előtérbe kerülnek, de a kölcsönösségi viszonyok, a reciprocitási kapcsolatok is jellemzőek lehetnek.
- A helyi adórendszeren keresztül érvényesülő kapcsolatokban, így a már említett iparűzési adó meghatározott %-áról szóló rendelkezés alkalmazásával, az érdekeltségi viszonyok és az ösztönzési célok realizálásával.

A gazdasági szervezetek a közösségi funkciók és fejlesztések finanszírozásában az államháztartási kapcsolatokon keresztül is részt vesznek, ahol az államháztartás minden alrendszerével valamilyen formában kapcsolatba kerülnek.

Bár e tanulmányban az államháztartási kapcsolatokkal és az államháztartási reform kérdéseivel nem foglalkozom, de mindenképpen fontosnak tartom megemlíteni, hogy az államháztartás és az alrendszerek közötti kapcsolatrendszer a témánk szempontjából sajátos módon meghatározza a gazdasági szervezetek viszonyulását a közösségi funkciók finanszírozását illetően. Fontos, hogy a feladat - felelősség - finanszírozás összhangja megvalósuljon a reform során.

Ösztönzötté a helyi együttműködés akkor válik, ha a reform megteremti a helyi források feltárásához kapcsolódó érdekelttség és az állami támogatás rendszerének konzisztens rendszerét. Az államháztartási kapcsolatok sajátosságait az önkormányzatok költségvetési kapcsolatai mutatják. 1996-ban a működési célú átvett pénzeszközök 94,05%-a az államháztartáson belülről átvett pénzeszköz, melyen belül meghatározó a TB alapok és kezelőiktől átvett pénzeszközök nagysága és aránya. Ezek súlya az összes működési célra átvett pénzeszközökön belül 82,92% volt. Azt is tapasztalhattuk vizsgálataink során, hogy 1993-1996 közötti időszakban az elkülönített állami pénzalapoktól és kezelőiktől átvett működési célú pénzeszköz növekedett a legnagyobb arányban (535,02%-ra), növelve ezzel részarányát 2,25%-ról 7,10%-ra. (1. táblázat)

1. TÁBLÁZAT

*Önkormányzatok működési célra átvett pénzeszközei Magyarországon
az 1993 és 1996 években*

(Financial Resources to Cover Operation Costs of Local Governments 1993, 1996)

Megnevezés	1993		1996		Változás %-a
	ezer Ft	Megoszlás	ezer Ft	Megoszlás	
Önkormányzatok belülről	42.012	0,04	0	0	.
Más önk. költségvetési szervétől	520.039	0,50	0	0	.
Önkormányzati intézm. fenntartó társuláshoz	0	0	0	0	.
Közös létesítmény fenntartásához	0	0	0	0	.
Fejezettől kp-i költségvetési szervtől	4.195.206	4,00	7.213.704	4,03	171,95
TB alapoktól és kezelőiktől	91.624.678	87,37	148.416.752	82,92	161,98
Elkülön. állami pénzalapoktól	2.374.449	2,26	12.703.736	7,10	535,02
Működési célra átvett pénzeszköz államháztartáson belül	6.110.073	5,83	10.650.575	5,95	174,31
Működési célra átvett pénzeszköz összesen	104.866.457	100,00	178.984.767	100,00	170,68

Forrás: Ország összesen. Az önkormányzatok ellátottságának főbb pénzügyi és természetes mutatói, BM, 1993. Az önkormányzatok főbb pénzügyi, ellátottsági mutatói és ingatlanvagyon kataszter adatai BM, 1996.

Az önkormányzatok felhalmozási célra átvett pénzeszközeinél viszont a vizsgált időszakban jelentőségét tekintve nagyobb arányú volt az államháztartáson kívülről átvett felhalmozási pénzeszközök súlya, mely 59,77%-ról 58,39%-ra változott (kismértékben csökkent), míg az államháztartáson belülről átvett pénzeszközök aránya 40,23%-ról 41,61%-ra változott. (2. táblázat)

2. TÁBLÁZAT

*Önkormányzatok felhalmozási célra átvett pénzeszközei Magyarországon
az 1993. és 1996. években*

(Financial Resources of Local Governments for Accumulation 1993, 1996)

Megnevezés	1993		1996		Változás %-a
	ezer Ft	Meg- oszlás	ezer Ft	Meg- oszlás	
Önkormányzaton belül	326.780	2,02	0	.	.
Más önk. költségvetési szervtől	37.009	0,23	451.676	1,59	1.217,75
Fejezettől, kp-i költségvetési szervtől	1.474.497	9,11	7.144.177	25,15	484,52
TB alapoktól és kezelőitől	6.025	0,03	74.564	0,26	1.237,58
Elkül. állami pénzalapoktól és kezelőitől	4.670.313	28,84	4.149.238	14,61	88,84
Felhalmozási célra átvett pénzeszközök államháztartáson belül összesen	6.514.624	40,23	11.819.655	41,61	181,43
Felhalmozási célra átvett pénzeszközök államháztartáson kívülről	9 679471	59,77	16.582.034	58,39	171,31
Felhalmozási célra átvett pénzeszközök összesen	16 194095	100,00	28.401.689	100,00	175,38

Forrás: Ország összesen. Az önkormányzatok ellátottságának főbb pénzügyi és természetes mutatói BM, 1993. Az önkormányzatok főbb pénzügyi, ellátottsági mutatói és ingatlanvagyon kataszter adatai BM, 1996.

A működési célra és a felhalmozási célra átvett pénzeszközök államháztartáson kívülről származó részarányának növekedése arra utal, hogy növekedett az önkormányzati szféra helyi, illetve államháztartáson kívüli kapcsolatrendszere (ha nem is a kívánt mértékben).

Bővültek azok a pénzügyi és egyéb kapcsolatok, melyek a gazdasági szférával és az állampolgári szerveződésekkel, a civil társadalommal kötik össze az önkormányzatok gazdálkodását.

A településszintű kapcsolatrendszerekben a helyi közösség, annak értékrendszerei, értékorientációi, a tradíciók és az emocionális gazdasági cselekvés lényegesen nagyobb arányban - de településenként eltérően jelennek meg, mint a makrogazdasági folyamatokban vagy a profitszférában, ahol természetesen a célorientált gazdasági cselekvési motivációk lényegesen erőteljesebben hatnak.

Azokon a településeken alakultak a helyi kapcsolatok intenzíven, ahol a civil szféra szerveződése és ezáltal ösztönző szerepe kedvezőbb volt. Az elmúlt időszakban az, hogy a települési önkormányzatok költségvetése elsősorban a működést és nem a fejlesztést szolgálta/szolgálja nemcsak a településfejlesztés, hanem a helyi társadalmi aktivitás szempontjából is gondot jelent. Megmutatkozik mindez a helyi források feltárásánál, a helyi kezdeményezések és a civil társadalom, valamint a helyi gazdasági szervezetek magatartásánál, cselekvési motivációinál is.

A helyi gazdaságpolitika alakításánál és a települési feladatok finanszírozásánál a finanszírozási források alapvetően függenek az erőforrásoktól, melyek korlátozottan és szűkösen állnak rendelkezésre egy adott gazdálkodási mód és gazdasági struktúra mellett. Az erőforrások feltárása éppen ezért jelenti az új erőforrások kutatását, de a meglévő erőforrásokkal történő új, illetve más gazdálkodási mód és gazdasági szervezet, sőt más szervezeti keretek mellett történő gazdálkodást is. A szükséges változásokhoz, a szemléletváltáshoz az ágazati szemlélet helyett a területi szemlélet szükségessége jelenik meg a települések költségvetésének és a helyi kapcsolatok alakításának tervezésénél is.

A gazdasági szervezetek bevonása a közösségi funkciók finanszírozásába alapvetően a meggyőzésen és a közös elhatározáson alapulhat, amelyek a választási lehetőségek bővítését és azok közötti alternatív választási lehetőségek kimunkálását is szükségessé teszi a folyamatos tárgyalások és kapcsolattartás segítségével. A gazdasági szervezetek ezt igénylik is a helyi önkormányzatoktól, mely alapján a szolgáltatásszervezés és ellátás is hatékonyabbá tehető a jövőben. A közös elhatározás, az együttműködési mechanizmus és annak intézményesítése a feladatmegosztás és a forrásbővítés mellett a differenciált szükséglet kielégítést is elősegíti. Hatékony eszköz lehet, ha a már eddig megkötött együttműködési megállapodások lehetőségeit hasznosítják a településszinteken, de az új együttműködési megállapodások megkötését is igénylik a gazdasági szervezetek.

A helyi együttműködés és a gazdálkodó szervezetek részvétele a közösségi funkciók finanszírozásában jól tükrözik azokat a változásokat, melyek az önkormányzatiság eddigi időszakában végbementek és meghatározóak a gazdaság és a település viszonyában:

- a piacgazdaság intézmény- és szabályozórendszerének alakulását,
- a sokszektorú gazdaság létrejöttét, a tulajdonformák és szervezeti formák átalakulását, megváltozását,
- a privatizáció és az általa kialakult forrás- és jövedelemelosztás, valamint a vagyoneelosztás módosulását,
- a gazdaság szerkezetének és méretstruktúrájának változását,
- a gazdaság térbeli rendjének átalakulását,
- a területi különbségek nyílt felszínre kerülését,
- az erőforrások és a környezet ártértékelődését, az erőforrások közötti arányok változását,
- a foglalkoztatottság és munkanélküliség gazdasági és társadalmi konfliktusainak éleződését,
- a szociálpolitika és a szegénység problémáit,
- a jövedelemelosztásban keletkezett differenciálódás növekedését, stb.

Településfinanszírozás - területfejlesztés - partnerség

Az önkormányzati törvény, a rendszerváltás első törvényei között került elfogadásra, amikor még a piacgazdaság, a sokszektorúság intézményei és szervezetei sem alakultak ki teljesen. Az 1994. évi törvénymódosítás, mely az 1990-1994. közötti időszak gyakorlati tapasztalatai alapján született, az önkormányzatok gazdasági eszközrendszerével kapcsolatos kérdések hiányosságait és konfliktusait teljes mértékben nem tudta feloldani. A problémák gyökereinek egy jelentős része abból származik, hogy az államháztartás reformja elhúzódott, alapvetően nem tisztázott az államháztartás alrendszerei közötti munkamegosztás és finanszírozás megosztás, mely leginkább érinti az állam és az önkormányzatok közötti viszonyt, de természetesen az államháztartás más alrendszerei közötti kapcsolatot is. A szabályozás jelentős mértékben befolyásolja az önkormányzati szféra saját bevételi lehetőségeit, amellet, hogy fennmaradt a finanszírozásban a túlzott mértékű makro meghatározottság a lakosság és a gazdasági szféra központi adóterhei, a jövedelemelosztás, bér- és szociálpolitika, stb. az önkormányzatok saját bevételeinek növelési lehetőségeit korlátozzák és a működtetés, mint a bevételnövelés elsődleges célja is korlátozza a helyi valódi érdekeltség megteremtését.

Az OTKA 7047. sz. Az önkormányzatok gazdasági eszközrendszere c. kutatási téma keretében folytatott vizsgálataink során (1993-1996) is tapasztalhattuk, hogy olyan időszakban, amikor a többlet teher nem kapcsolódik mozgósító erejű célhoz, fejlesztéshez, lényegesen kisebb a helyi kapcsolatrendszerek szerepe a forrásfeltárás és forrásbővítés folyamatában a helyi gazdasági szereplők és a lakosság aktivizálásában. A működést messze alulfinanszírozó normatív központi támogatások, illetve a célhoz kötött fejlesztési hozzájárulások olyan determinációt jelentenek, amelyek mellett a helyi költségvetés és adórendszer nem képes a helyi önállóság preferenciáit érvényesíteni. Az eltelt időszak lényeges előrelépést teremtett ugyan az önkormányzati önállóság és jogegyenlőség szempontjából, de több hátránya a helyi kapcsolatrendszerek fejlődését és az önkormányzatok együttműködését is fékezi, ugyanakkor megmerevíti a fennálló intézményi struktúrát és akadályozza új ellátási szervezeti formák és szereplők megjelenését a lakossági ellátásban a közszolgáltatások területén.

A központosított újraelosztás mértéke és aránya nem csak azért sérti az önkormányzati önállóságot, mert erős determinizmust gyakorol az önkormányzatok működtetési és fejlesztési döntéseire, hanem azért is, mert csökkenti az önkormányzatok bevételi érdekeltségét, rontva ezzel a helyi gazdasági aktivitásukat is. Miután kevés a szabad, saját fejlesztési forrás, az önkormányzatok döntő többsége olyan fejlesztésekbe fog, amelyet állami cél- vagy egyéb jellegű támogatással lehet finanszírozni. Ez a szempont elnyom minden más mérlegelést, a helyi szükségletek és igények figyelembe vételét, a hosszú távú szemléletet és a tervszerűséget. Mivel azonban a fejlesztési célok kiválasztása külsőlegesen impulzusok alapján történik, így a helyi forrásszerzésben a transzaktivitás lehetősége eleve leszűkül. Ha viszont az önkormányzat nem olyan fejlesztésekbe fog, amelyben közvetlen módon megjelenik a helyi társadalom és a helyi gazdaság érdekeltsége, akkor sem helyi adóval, sem más formában nem számíthat helyi támogatásra. Tehát a központosított elosztás és az alkalmazott mechanizmus legnagyobb hátránya, hogy nem ösztönzi az önkormányzatokat sem tranzaktív

gazdálkodásra. Mindez azért sajnálatos, mert jelentős helyi forrásoktól esnek el az önkormányzatok, mert nem kapcsolható össze, vagy csak véletlenszerűen az önkormányzatok, az állam, a helyi társadalom és a gazdaság érdeke, érdekeltsége.

Az önkormányzatok gazdálkodását, a költségvetés bevételi és kiadási szerkezetét elemezve is azt tapasztalhatjuk, hogy ezekben is tükröződnek mindazok a gazdasági és társadalmi különbségek, melyek a területi és a települési különbségeket is meghatározzák, sőt sok esetben generálják is azokat.

Az önkormányzati költségvetési gazdálkodás a szándékok és elvek ellenére sem vezetett a települések és térségek különbségének csökkenéséhez, nem járult hozzá a települések és lakosai esélyegyenlőségének megteremtéséhez az önkormányzati gazdasági eszközrendszer oldaláról sem.

A területi különbségek jól illusztrálhatók a területi GDP adatokkal, melyek az adott térség jövedelemtermelő képességét is tükrözik. (3. táblázat).

Az egyes megyék helyzetét jelzi, hogy az önkormányzati gazdálkodás eddigi éveiben folyamatosan növekedett az ún. kedvezményezett települési kör, mely 1996-ban már az önkormányzatok 45%-át érintette. (4. táblázat)

3. TÁBLÁZAT

A megyék fejlettségi szintje a bruttó hozzáadott érték (GDP) alapján, 1995
(Per capita GDP in the Counties, 1995)

Megyék, főváros	Sorrend az egy főre jutó GDP alapján			Egy főre jutó bruttó hazai termék		
	1994		1995	ezer Ft/fő	az országos átlag %-ában	a megyei
	régi módszer	új szerint				
Budapest	1	1	1	970	178	—
Bács-Kiskun	14	14	12	430	79	96
Baranya	8	8	10	460	85	103
Békés	10	12	17	413	76	93
Borsod-A.-Zemplén	18	18	16	414	76	93
Csongrád	7	5	6	520	96	117
Fejér	4	4	4	535	98	120
Győr-Moson-Sopron	2	2	2	575	106	129
Hajdú-Bihar	9	9	14	417	77	94
Heves	17	17	15	415	76	93
Jász-Nagykun-Szolnok	12	13	13	422	78	95
Komárom-Esztergom	11	10	8	481	88	108
Nógrád	19	19	20	332	61	75
Pest	16	16	18	388	71	87
Somogy	15	15	11	434	80	97
Szabolcs-Szatmár-Bereg	20	20	19	338	62	76
Tolna	6	6	7	505	93	113
Vas	3	3	3	574	106	129
Veszprém	13	11	9	473	87	106
Zala	5	7	5	522	96	117

Forrás: A bruttó hazai termék (GDP) alakulása és területi megoszlása 1995-ben. Farkasházi Lászlóné-Gether Istvánné dr. – dr. Vigh Judit Gazdaság és Statisztika 1997/3. 19–29. o.

4. TÁBLÁZAT

*A kedvezményezett települések megyénkénti összefoglaló adatai
(Complex Indices of Beneficiary Settlements)*

Megye	A települések legkedvezőtlenebb 33,3%-a	A magas munkanélküliségű települések	Az elmaradott és magas munkanélküliségű települések	Kedvezményezett települések száma aránya		Összes település
Bács-Kiskun	28	10	4	34	29	117
Baranya	151	163	125	189	63	302
Békés	29	32	25	36	48	75
Borsod-Abaúj-Zemplén	198	241	166	273	77	355
Csongrád	16	5	44	17	29	59
Fejér	5	13	4	17	29	59
Győr-Moson-Sopron	8	2	0	10	6	173
Hajdú-Bihar	46	44	34	56	68	82
Heves	29	38	18	49	42	118
Jász-Nagykun-Szolnok	37	35	23	49	62	78
Komárom-Esztergom	4	4	1	7	10	73
Nógrád	42	65	34	73	57	127
Pest	11	2	1	12	07	184
Somogy	99	89	58	130	53	243
Szabolcs-Szatmár-Bereg	154	181	142	193	85	228
Tolna	38	38	25	51	47	108
Vas	34	24	11	47	22	216
Veszprém	39	53	25	67	30	224
Zala	74	56	32	98	38	257
<i>Összesen</i>	<i>1042</i>	<i>1095</i>	<i>732</i>	<i>1405</i>	<i>45</i>	<i>3125</i>

Forrás: A területfejlesztésre fordítható források decentralizálására alkalmazhatón eljárások. KSH, Bp., 1996. (Szerk. Faluvégi Albert)

Látható, hogy a legtöbb kedvezményezett település Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Baranya és Somogy megyében van. (273, 193, 189, 130). Ezekben a megyékben a legmagasabb az egyben magas munkanélküliségű elmaradott települések száma is (166, 142, 125, 58). Nem éri el a 20-at ezzel szemben a kedvezményezett települések száma Komárom-Esztergom, Győr-Moson-Sopron, Pest, Fejér és Csongrád megyében. Ezekben a kedvezőbb helyzetű megyékben a munkanélküliség is alacsony. Győr-Moson-Sopron, Pest, Komárom-Esztergom és Csongrád megyében 10 alatt van a kiemelten magas munkanélküliségű települések száma. A kedvezményezett települések száma jelzi azon népesség nagyságát és területi elhelyezkedését az országban, akiket sajátos módon érint az elmaradottság és ez a népességszám ma már több, mint 1 millió fő. Az elmúlt években bővült ugyan azon támogatások és többlettámogatások köre, mely a

hátrányos helyzetben lévő településeket kívánta támogatni és elosztási mechanizmusával az elmúlt időszak területi és települési különbségeit próbálta csökkenteni. Valójában a leghátrányosabb települések kellő saját forrás hiányában nem tudtak forráshoz jutni, az önkormányzatok lehetőségei a költségvetési szerkezetük átalakítására és befolyásolására jelentős mértékű differenciákat mutatnak

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. tv. hatálybalépése után jelentős változások várhatók a területi különbségek kezelésének cél- és eszközrendszerét illetően, melyek érintik a települések gazdálkodását és a térségi együttműködéseket is. Ugyanakkor rövid- és középtávon az eddigi fejlődési pályák és a kialakult jövedelemtermelő képesség nagyobb meghatározottságot jelent az egyes térségekben és még inkább a településszinten.

Témánk szempontjából a területfejlesztés vonatkozásában talán az egyik legfontosabb kérdés a *partnerség elve*, illetve annak érvényesülése.

A területfejlesztés szempontjából több értelemben is használja a szakirodalom e fogalmat, így pl. szintek közötti és szektorok közötti együttműködésre egyaránt értelmezzük, de használhatjuk ezen belül az önkormányzati szféra és a gazdasági szervezetek közötti kapcsolatokra is.

A fogalom a területfejlesztésről szóló törvény megjelenése után azért került előtérbe, mert a hagyományos területi döntéshozók, az önkormányzatok mellett létrejöttek a területfejlesztési tanácsok. Ezzel elvileg, de bizonyos vonatkozásokban gyakorlatilag is megkettőzve az irányítást.

A szektorok közötti együttműködés lehetősége a törvény által megteremtődik azáltal, hogy az önkormányzatok, illetve az állam és a gazdaság szereplői (munkáltatók és munkavállalók) között intézményesíti is a törvény a tanácsban az együttműködést. Ugyanakkor viszont nem vonja be közvetlenül a civil társadalmat a döntési folyamatokba és a tanácsokba.

A partnerségi szervezetek összetétele egyik szinten sem egyezik meg egymással és eltérő a kompetenciájuk is. Országos és megyei szinten is van választott közjogi szervezet és van partnerségi szervezet, de mégsem azonos funkció és kapcsolatrendszer alapján épült ki a két szinten a területfejlesztési döntéshozásban a szervezeti struktúra. (*Pálné Kovács Ilona* 1997)

Országos szinten: a partnerségi szervezet az Országos Területfejlesztési Tanács, konzultatív szereppel, nem tényleges döntési kompetenciával.

Megyei szinten: elfogadja a területfejlesztési koncepciót a Megyei Területfejlesztési Tanács.

Kistérségi szinten viszont már egyértelműen megtörik a partnerség logikája. Kistérségi szinten ugyanis már nem partnerségi szervezetek, hanem önkormányzati társulások jönnek létre, melyekben csak önkormányzatok vesznek/vehetnek részt a törvény szerint. A korábban létrejött kistérségi szövetségekben a vállalkozások is jelen voltak, a gazdálkodó szervezetek is képviseltették magukat. E téren mindenképpen visszalépés az együttműködés és a partnerség szempontjából a törvényi szabályozás alapján kialakított gyakorlat.

Gondot jelent mindez a törvényi szabályozásban és a gyakorlatban azért is, mert Nyugat-Európában éppen ezen a szinten jellemző leginkább a partnerség, a gazdasági és az önkormányzati szféra, valamint a civil szektor közvetlen együttműködése.

A területfejlesztési törvény lehetőséget teremt a kooperációra és a koordinációra, de ezzel mégsem készíti, főként nem kényszeríti az ágazatokat együttműködésre, mivel nem tereli egy egyeztetési kényszerpályára a döntéseket. Országos szinten a minisztériumok képviselői jelen vannak a döntéseknél, de területi szempontú kontrollnak az ágazati döntéseket nem kell előzetesen alávetni.

A területfejlesztés szempontjából az is fontos lenne, hogy a forrás felhasználást egyeztessék a partnerekkel, a területfejlesztés szereplőivel. Még inkább fontos a *források koncentrált felhasználásának elve*, mely alapján a területfejlesztés partnerei a saját forrásait is hozzárendelik a közös területfejlesztési céloknak. Mindez azért lenne szükséges, mert csak ebben az esetben valósítható meg az endogén forrásokra épülő, alulról építkező, decentralizált regionális politikai modellváltás. Az elmaradottság kezelése helyett/mellett ez képes csak a piac negatív hatásainak mérséklésére és az innováció ösztönzésére.

Magyarországon a regionális politika irányváltása megnöveli a népességnek azon körét, akiket közvetlenül is érint a területfejlesztési céllelőirányzatok, az addicionális források és a projektorientált finanszírozás hatása és ezeknek a fejlesztésekre gyakorolt integratív jellege. (Horváth 1997) Erre a partneri együttműködésben érdekelt szervezeteket és a területfejlesztés szereplőit már az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat kezdetén fel kellene készíteni és be is kellene vonni a csatlakozási folyamatok minden lépésébe, a mainál intenzívebb formában. Félő, hogy a gazdasági szervezetek a felkészítés folyamatából kimaradnak, perifériára szorulnak, holott a közigazgatás (főként a központi közigazgatás) nem kezelheti saját ügyeként, a gazdasági szervezetek és a civil társadalom bevonása nélkül ezt a folyamatot.

Lényeg a változás szempontjából, hogy a területfejlesztés a gazdasági és állami, önkormányzati szektor közötti partnerség formájában bontakozzon ki, de ahhoz a hatalom térbeli gyakorlásának rendje kell, hogy megszilárduljon és kialakuljanak az állami, közhatalmi decentralizáció stabil önkormányzati keretei.

Sajátos konfliktusok a helyi kapcsolatokban

A fejlesztések finanszírozását az elmúlt években sajátos módon befolyásolta, hogy az önkormányzati törvény elfogadása óta a fejlesztések megvalósítói a gazdasági lehetőségeikben korlátozott, döntéseikben szuverén önkormányzatok voltak. (ÁSZ, 1996. jún.) Gondot okozott, hogy a települési önkormányzatok nem, vagy csak esetenként szerveződtek olyan területi integrációkba, amelyek az infrastruktúra fejlesztés szempontjából optimálisak lettek volna. Valós probléma, hogy még ma is a vállalkozói szférával szemben kiszolgáltatottak az önkormányzatok, melynek következményei főként a késedelmes és nem megfelelő szerződésteljesítések során jelentkeznek, amikor is az esetek többségében, nem is élnek a szankcionálás lehetőségével az önkormányzatok. Előfordultak természetesen olyan esetek is, amikor az önkormányzatok kártérítési igényt nyújtottak be a felszámolás alatt álló vállalkozások ellen, amikor a vállalkozó levonult a még be nem fejezett beruházásokról.

Pécsett és Baranya megyében tapasztaltak alapján azt is elmondhatjuk, hogy nem megoldott a beruházások során az önkormányzatok és az intézményeik közötti

Pécsett és Baranya megyében tapasztaltak alapján azt is elmondhatjuk, hogy nem megoldott a beruházások során az önkormányzatok és az intézményeik közötti viszony a kivitelezés és a minőség ellenőrzését tekintve, ahol a vállalkozások az intézmények vezetőinek és munkatársainak észrevételeivel valójában nem is törődnek, hiszen a teljesítés igazolója és főleg a finanszírozója az önkormányzat illetve annak más intézménye.

A fejlesztések - elsősorban az infrastrukturális fejlesztések terén (telefon, gáz, benzinkutak, közmű beruházások, stb.) számtalan konfliktus és a kialakult monopol helyzetek (MATÁV, MOL, Gázszolgáltatók, közművállalatok akadályozták a helyi kapcsolatok kedvezőbb alakulását, de pl. a vízágazati beruházásoknál a működtetés műszaki - gazdasági problémái (pl. kapacitás kihasználatlanság, fajlagos költségek alakulása, stb.) is rontották a fejlesztések finanszírozásának feltételrendszerét. A különböző szervezeti keretek között létrejött kapacitások és létesítmények jelentős hányada önkormányzatokon kívül eső tulajdonosi körbe került. A vagyon egy jelentős része - a vagyonértékesítésen kívül is - kikerült az önkormányzat korlátozottan forgalomképes vagyoni köréből. A teljes jogi rendezettség esetében is legfeljebb részvényeket kapnak az önkormányzatok, amelyik vagyonkategória mobilizálhatóság és rendelkezési jogosultság szempontjából liberálisabb elbírálás alá esik. A megépült és a szolgáltatóknak kötelezően átadott gázhálózatok tekintetében feszültséget okoz, pl. az, hogy a közművagyonban megtestesülő önkormányzati pénzeszköz és a számottevő lakossági hozzájárulás összecszerülésében is meghaladja a jelenlegi szabályozás szerint juttatható részvényhányad névértékét és ráadásul még a részvények átadása is késett folyamatosan.

A jelentős lakossági összefogás révén létrejött közművagyon üzemeltetése tekintetében - bármilyen megoldást is választanak az önkormányzatok - a felmerülő többletköltségek közvetlenül vagy közvetve az igénybevevőket fogják terhelni. Mindezekkel a döntéseknel és az áralkuknál a tárgyalások során általában nem számoltak.

A vagyon értékesítése vagy a már privatizált társaságokba való bevitelle pedig jövedelmezőségi okok miatt magában hordozza a jelentős állami támogatással és lakossági összefogással létrejött vagyon leértékelődésének a veszélyét. Az önkormányzatok ezek ismeretében arra számítottak, hogy az érintett gazdasági szervezetek, főként pedig a monopolhelyzetben lévő szervezetek majd intenzívebben bekapcsolódnak (mintegy kompenzálva a megszerzett előnyeiket az önkormányzatok és a lakosság irányába) a közösségi funkciók és a fejlesztések finanszírozásába. Ezek a reményeik egyelőre nem realizálódtak, sőt a vizsgált térségben ennek a tendenciája sem igazolható. Félő, hogy a problémák egy részét a térségi koordináció is megérzi, mivel éppen ezeken a területeken volt erősebb a térségi koordináció, a területi válság kezelésére született kormányhatározatok által érintett megyékben különösen. (pl. gáz és telefonfejlesztés az Alföld - Tiszántúl térségében, de hasonló a vízügyi ágazati fejlesztések a Dunántúlon). A fejlesztéseknél - éppen a kiemelt térségekben - nagyobb arányban tapasztalhattuk a fejlesztések forrásösszetételének megalapozatlanságát, a forrástervezés hiányosságait, a lakosság teherbíró képességének figyelmen kívül hagyását, a céltámogatási rendszer problémáit. Mivel a térségi feladatoknak nem volt valós

felelőse, így a feladatok összehangolása is elmaradt, növelve ezzel az önkormányzatok és a lakosság kiszolgáltatottságát. Pl. a beruházási hitelek és a tartozások fejében az említett vállalatok megvették az önkormányzatoktól a beruházott vagyont, melynek révén még inkább növelhették monopolhelyzetüket.

Több beruházásnál (gázberuházások helyi konfliktusai) előfordult, hogy az alvállalkozók által létrehozott teljesítmények ellenértékét sem fizették meg, holott előlegként az önkormányzatoktól a lakossági és a közületi hozzájárulásokat beszedték. Hasonló problémát okozott az önerős fejlesztések megszüntetése azután, amikor az önkormányzatok már a lakosságtól a hozzájárulásokat beszedték (pl. telefonfejlesztésre).

Országosan sok gondot jelentett a közvilágítás és a belterületi, valamint az összekötő utak építése a forráshiány miatt.

Különböző kezdeményezésekkel találkozhattunk a forrásbevonások növelése céljából e téren is. Mivel a közvilágítás fejlesztésére csak új településrészek kiépítése esetén került sor, a közvilágítási lámpahelyek és lámpák újra történő cseréjébe több településen is bevonta az önkormányzat a gazdálkodó szervezeteket. A szívessegen, reciprocitáson alapuló forrásbevonás akkor működött jobban, ha a gazdasági szervezetek neve valamilyen formában nyilvánosságra került (sajtóban és más tömegkommunikációban, vagy éppen a lámpatesteken egy-egy tábla hirdette a cégek nevét). Ezek a feltételek bizonyos esetekben üzleti érdekeket szolgáltak, míg más esetekben pusztán a helyiek közmegebecsülésének jeleként értékelhetők.

A reciprocitáson nyugvó helyi kapcsolatrendszerekben a mainál jóval nagyobb lehetőségek rejlenek a forrásbevonást illetően is. Természetesen illúzió lenne túl gyors változásokat remélni, hiszen a települési és területi folyamatok alapvetően hosszú távú jelleggel bírnak. A folyamatot hosszabbá teszik a demokratikus fórumok is, melyeknek viszont előnye, hogy demokratikusabb, helyi társadalmi kontroll kapcsolódik a döntésekhez, éppen a helyi sajátosságok érvényesítése érdekében.

A helyi kapcsolatrendszerek sajátosságaként a reciprocitás súlyának szükségszerű növekedési tendenciáját kell megemlíteni, ahol a települési önkormányzatok a jövőben a mainál intenzívebb koordináló szerepet vállalhatnak és a gazdasági önkormányzatokkal (kamarákkal) sajátos munkamegosztást is kialakíthatnak.

A reciprocitást akadályozó tényezők napjainkban:

- a magas központi adóteher,
- a tulajdoni átalakulás bizonytalanságai,
- a privatizációban megjelenő érdekellentétek,
- az önállóságra törekvés és a kooperatív magatartás közötti konfliktus,
- alacsony hatékonyság,
- a jövedelemszerzés relatíve nagy időigénye a lakosság, a vállalkozások, gazdálkodó szervezetek esetében,
- a jövedelemelosztás és újraelosztás problémái,
- a szabad rendeltetésű ún. diszkrecionális jövedelmek relatíve alacsony hányada,
- társadalmi, politikai, szemléleti korlátok,
- az érdekegyeztetés mechanizmusainak és intézményrendszerének problémái.

Mindezek mellett pozitív változások is tapasztalhatók voltak. Gondoljunk a civil szerveződések és az önkormányzatok kapcsolatára, a nonprofit szervezetek számának növekedésére, az üzleti szervezetek helyi aktivitására.

Végül...

Napjainkban megnőtt az igény a komplex településfejlesztési koncepciók készítése iránt, amely csak a helyi gazdasági és társadalmi élet szereplőinek együttműködése révén realizálható. Megnö a helyi kapcsolatrendszerek szerepe akkor, amikor az alternatív fejlesztési elképzelések közötti választás, illetve a rangsorolás szükséges, hogy a választott, illetve a preferált alternatívának nagyobb legyen a megvalósulási esélye, éppen a helyi cselekvések révén, a gazdasági és a társadalmi élet támogatottsága mellett. A gazdasági szervezetek szerepénél és az önkormányzatokkal való együttműködésnél figyelembe kell vennünk mindazokat a hatásokat, amelyek a piac individuális jellege és az önkormányzatok, főként a települési önkormányzatok működésének közösségi jellege közötti konfliktusokból származnak, és sajátos módon befolyásolják az önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladatainak finanszírozási forrásait. Ahhoz, hogy a különböző koordinációs mechanizmusok együttes hatása a feladatok ellátásánál hatékonyságot eredményezzen, a települési önkormányzatok integráló szerepét is növelni kell. A gazdasági szervezetek, a gazdaság szereplői felismerték, hogy az önkormányzatiság és a piacgazdaság keretei között már nem a közvetlen részvételi mechanizmusok játszanak szerepet, hanem a közvetett kapcsolatok jelentősége növekszik. Az átmenet időszakában persze minden szervezet és intézmény a saját belső viszonyaival foglalkozott inkább, a kapcsolatrendszerek alakítása és intézményesítése a terület és településpolitika szempontjából sem volt az első helyen. Valószínű, hogy a következő időszakban a már kialakult intézményi és szervezeti rendszer elemei jobban keresik a horizontális kapcsolatokban rejlő lehetőségeket. Mindezeket ösztönzi a gazdasági kamarákról szóló törvény alapelve is, hiszen a törvény alapján a gazdasági önkormányzatok szerveződése is területi elven történik és feladataik egy része kapcsolódik is a terület és településpolitika, ezáltal pedig a helyi gazdaság alakításához. Úgy tűnik, hogy a helyi önkormányzatok és a gazdasági kamarák, illetve a gazdálkodó szervezetek kapcsolatrendszere akkor erősödik, ha az önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladatai között arányeltolódás következik be az önként vállalt feladatok javára. Az elmúlt időszakban ez éppen ellentétesen alakult, mivel a működéshez szükséges forráshiányok a kötelező feladatok finanszírozásának kényszerét jelentették településszinten. Megállapíthatjuk, hogy a gazdasági szféra általában fontos eleme a helyi hatalmi viszonyoknak, de piacgazdasági viszonyok között csak akkor érvényesülhet a befolyása, ha szabályozott alapokon intézményesítése megvalósul a mellérendeltségen nyugvó partneri viszonyok alapján.

A gazdálkodó szervezetek és az önkormányzatok kapcsolatrendszerét sajátos módon meghatározza a gazdaság tulajdoni és szervezeti struktúrája.

A témakör vizsgálatánál elsősorban a 300 fő fölötti létszámot foglalkoztató, az ún. nagy gazdasági szervezetek kerülnek előtérbe, melyek az összes vállalkozások 1,4%-át jelentik, bár igaz, hogy koncentrálják a tőke jelentős részét. Ugyanakkor a

szervezeteknél a felhalmozott tudás, szakértelem, szellemi tőke hasznosítása és az információk felhasználása is fontos a település és a térség fejlődése szempontjából. A kapcsolatrendszereket célszerű formalizált együttműködési megállapodásokban rögzíteni és intézményesíteni annak érdekében, hogy a fejlesztési célok kiválasztása ne külsődleges impulzusok alapján történjen, hanem azokkal azonosuljon a helyi társadalom és gazdaság minél több szereplője.

Irodalom

- Az Állami Számvevőszék Tájékoztatója az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól. *Önkormányzati Tájékoztató*, 1997/1.
- Hegyesi Gábor (1991) Integrációs modellek és nonprofit szektor *Esély* 1. sz.
- Horváth Gyula (1997) A magyar regionális politika változása a XX. század végén *Magyar Tudomány* 1.
- Kuti Éva - Marschall Miklós (1991) Ki finanszírozza a kultúrát, miért és hogyan? *Társadalmi Szemle* 3.
- László Mária (1997) Az önkormányzatok gazdasági eszközrendszere PhD. dolgozat, Kézirat, JPTE Közgazdaságtudományi Kar 150. o.
- Pálné Kovács Ilona (1997) A területfejlesztési tanácsok működésének tapasztalatai Kézirat, OTKA 7047. Az önkormányzatok gazdasági eszközrendszere Témavezető: László Mária
- Pécs város marketingfejlesztési koncepciója 1997. JPTE TTK Turizmus Tanszékcsoport, Kézirat, Témavezető: Aubert Antal
- Savas E. S. (1992) Privatizáció - Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN FINANCIALNG PUBLIC SERVICES

MÁRIA LÁSZLÓ

In the theoretical studies of economics, private enterprises in financing public services are considered either as additional resources to governmental expenses or as entities investing into human capital for improving their competitiveness. The *environmental* approach puts enterprises into the context of the system of social, economic and institutional relations that have a considerable impact on economic decision-making process. In this way, enterprises have an important part in social harmony and economic development.

Since financial resources of local governments for the operation and development of public services are scarce, local enterprises are considered as potential partners of authorities in such activities. Collaboration between local actors should result a more efficient service system of a higher quality. Such projects reflects the transition process in the environment of the Hungarian local government system, such as structural and spatial changes in the economy, social and regional differentiation and conflicts that effected relations of the public and private sector as well. To manage such problems, regional development policies should consider not only public institutions and authorities but also private enterprises as actors of spatial development. For this purpose, decentralised and operational framework of territorial administration must be established.

In the transition period, regional development projects were implemented by sovereign local governments having scarce financial resources. They received no significant support from large scale service companies (enjoying the status of monopoly) and were often exposed to the unfair business conduct of private contractors. Such conflicts should be eliminated through co-operation between the public and private sectors resting on reciprocity. The first steps towards broadening such "horizontal" relations must be the integration of interests and purposes of enterprises into local development strategies and defining the conditions of collaboration in formal contracts. In this way, development policies of the local government will be supported widely.